WOJCIECH JACHOWICZ

STOSUNKI PRAWNE ŁĄCZĄCE PODMIOT KONTROLUJĄCY I PODMIOT KONTROLOWANY W PROKURATORSKIEJ KONTROLI PRZESTRZEGANIA PRAWA

W artykule tym chciałbym się zastanowić nad charakterem stosunków zachodzących pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Na gruncie przeprowadzonej kontroli i w jej wyniku mogą się nawiązywać stosunki pomiędzy różnymi podmiotami. Między innymi mogą to być stosunki: między podmiotem kontrolującym i kontrolowanym, między kontrolującym a podmiotem nadrzędnym w stosunku do niego, między kontrolującym a podmiotem nadrzędnym w stosunku do kontrolowanego, między kontrolowanym i podmiotem nadrzędnym do niego lub pomiędzy kontrolowanym a podmiotem nadrzędnym w stosunku do kontrolującego. Mówiąc o prawnych stosunkach w prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa interesuje mnie jedynie pierwsza z wyżej wymienionych kategorii stosunków prawnych.

Powyższe stosunki pomiędzy podmiotem kontrolującym i kontrolowanym rozpatrywane będą na tle jednego cyklu kontrolnego. Co oznacza to pojęcie? Czy jest tożsame z pojęciem procesu kontroli? Moim zdaniem pomiędzy tymi określeniami należy przeprowadzić pewne rozgraniczenie. Jak wiemy, przez kontrolę w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu rozumiemy ogół czynności sprawdzających, porównujących stan faktyczny ze stanem wzorcowym. Stosownie do tego musimy określić proces kontroli jako zespół czynności, działań podjętych w celu przeprowadzenia kontroli, a mających doprowadzić do wyjaśnienia danej sprawy. Rozpoczyna się on z chwilą, w której podmiot kontrolujący podejmuje postanowienie o przeprowadzeniu kontroli. Oczywiście nie chodzi tu o jakieś sformalizowane czynności. Przez postanowienie o przeprowadzeniu kontroli rozumiem ogół czynników motywacyjnych powodujących podjęcie kontroli. W procesie kontroli kontrolujący będzie zbierał wszelkie informacje, jakie są mu niezbędne do odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi wzorcowemu. Poza tym następuje w procesie kontroli ocena zebranego materiału, która pozwala na wyciągnięcie końcowego wniosku o uznaniu sprawy za wyjaśnioną. Z chwilą takiego

stwierdzenia kontrola sensu stricto zostaje zakończona, kończy się postępowanie kontrolne.

O co innego chodzi w przypadku określenia „cykl kontrolny". Inna jest tu płaszczyzna rozważań. Otóż działalności administracyjnej nieustannie towarzyszy wykonywanie kontroli przez różne organy różnymi metodami, według różnych kryteriów. Jedna kontrola może dostarczyć pewnych wyników, które mogą z kolei stać się przesłanką do wszczęcia następnej kontroli i tak dalej. Kontrola jest więc działalnością ciągłą. W praktyce często trudno może być nawet mówić o początku czy końcu danej kontroli. W tym związku wprowadzenie pojęcia cyklu kontrolnego ma przede wszystkim znaczenie metodologiczne. Służy ono sztucznemu wyodrębnieniu z całego kontekstu działań kontrolnych pewnego odcinka kontroli, dla ułatwienia sobie rozpatrywania tego zagadnienia. Przez jeden cykl kontrolny rozumieć będziemy w szczególności odcinek działalności, począwszy od wspomnianego już powyżej wszczęcia postępowania kontrolnego do momentu udzielenia organowi kontrolującemu odpowiedzi na wniesiony przez niego środek pokontrolny [1].

W tak zakreślonym cyklu kontrolnym wyraźnie wyodrębniają się dwa etapy: stadium wyjaśniające i stadium zastosowania środków pokontrolnych [2]. Oczywiście długość i, użyjmy tego sformułowania, nasilenie obydwu tych etapów może być różne. Tym niemniej podkreślam raz jeszcze, iż pierwszy z nich występuje zawsze, drugi oczywiście tylko wtedy, gdy stwierdzona zostanie dewiacja w działaniu organu kontrolowanego. Jak łatwo się zorientować, postępowanie kontrolne zamykać się będzie w stadium wyjaśniającym. Natomiast stadium stosowania środków pokontrolnych ma zupełnie odmienny charakter. Występują tu pewne elementy nadzoru, a nie jest to kontrola sensu stricto. Stopień wyodrębnienia się stadium stosowania środków pokontrolnych będzie bardzo różny w zależności od tego z jakim rodzajem kontroli będziemy mieć do czynienia. Różnie wyglądać też będzie nasilenie wspomnianych elementów nadzoru. Będą one inne na przykład w kontroli zewnętrznej i w kontroli wewnętrznej. Z tej też przyczyny nie chciałbym tu rozszerzać zbytnio swych rozważań, a w omawianiu stadium zastosowania środków pokontrolnych ograniczać się będę jedynie do prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. W jej zakresie będzie ono obejmować wszelkie działania organów kontrolujących i kontrolowanych, począwszy od momentu wniesienia przez prokuratora sprzeciwu lub wystąpienia do momentu udzielenia mu przez właściwy organ odpowiedzi na wniesiony środek pokontrolny. W tych ramach interesować nas będą stosunki prawne między kontrolowanym a prokuratorem. Wydaje się, że analiza tych stosunków jest niezbędna w celu lepszego zrozumienia charakteru stosunków grupy

[1] W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,* Kraków 1963, s. 73 i n.

[2] J. Smoleński, *ustawa o Prokuraturze PRL, komentarz,* Warszawa 1971, s. 257.

pierwszej, to jest stosunków występujących w ramach stadium wyjaśniającego. Roboczo przyjmiemy dla obu grup stosunków nazwę stosunków kontroli.

Jak się można łatwo zorientować zarówno w stadium wyjaśniającym (postępowanie kontrolne sensu stricto), jak i w stadium stosowania środków pokontrolnych, odgrywać będą bardzo ważną rolę stosunki procesowe, stanowiące przedmiot tego opracowania. Interesować nas one będą jako stosunki, powstające: po pierwsze — na gruncie przeprowadzania postępowania kontrolnego (składać się na nie będzie szereg elementów natury proceduralnej, jak prawo do żądania przedstawienia dokumentów, nadesłania akt, złożenia wyjaśnień i innych, a także odpowiadających im obowiązków drugiej strony), a po drugie — na gruncie stosowania środków pokontrolnych (tu do treści stosunku zaliczylibyśmy prawo do żądania odpowiedzi w określonym terminie i odpowiadający mu obowiązek drugiej strony).

Istnieje oczywiście potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy prawne stosunki kontroli nie istnieją już przed momentem przyjętym przez nas jako chwila rozpoczęcia postępowania kontrolnego, czy też analogicznie chwila rozpoczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia środka pokontrolnego. Innymi słowy, czy istnieją jedynie procesowe stosunki kontroli, czy też obok nich mamy do czynienia ze stosunkami kontroli wykazującymi cechy materialno-prawne i istniejącymi niezależnie od danego postępowania kontrolnego, czy też wniesienia konkretnego środka pokontrolnego.

Uważam, że na to pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco, przy czym na razie nie chciałbym wdawać się w bliższe uzasadnienie tego stwierdzenia. Zgodnie z przyjętym wyżej ograniczeniem chciałbym się zająć przede wszystkim procesowymi stosunkami kontroli, stąd stosunki istniejące poza cyklem kontrolnym, mające charakter materialno-prawny potraktuję marginesowo. Oczywiście w pewnych momentach nawiązanie do problematyki stosunków kontroli o charakterze materialnym będzie konieczne.

Przystępujemy z kolei do rozważenia zagadnienia fundamentalnego: czy stosunek kontroli jest stosunkiem prawnym czy też stosunkiem faktycznym? Być może, aby nie przesądzić z góry, iż będzie można na to pytanie odpowiedzieć w sposób kategoryczny, lepiej byłoby pytać o wpływ i rolę prawa w kształtowaniu stosunku kontroli. Czy i jakie znaczenie ma rozstrzygnięcie tej kwestii? Czy podjęcie tych rozważań będzie miało jakiekolwiek znaczenie dla praktyki? Należy tu zwrócić uwagę na znany fakt, iż w sprawowaniu kontroli istnieje na skutek różnych przyczyn sfera pozostawiona pewnego rodzaju uznaniu organów administracyjnych. Przyjęcie, iż organy te są połączone z podmiotami kontrolowanymi stosunkami prawnymi sprzyjałoby w pewnym stopniu prawidłowemu funkcjonowaniu procesów kontroli. Stwarzałoby sytuację, w której pozycje

obu tych podmiotów względem siebie byłyby określone prawnie, a oddziaływania ich byłyby wzajemnie prawnie powiązane. To zaś może pozwolić w szczególności na umocnienie pozycji podmiotu kontrolowanego i ewentualnie stworzenie mu gwarancji prawnych.

Teoretycznie rzecz biorąc można formułować i próbować uzasadnić wiele poglądów od uznających kontrolę jedynie za zjawisko ze swej natury faktyczne, po takie, które uznając za nie podlegający dyskusji prawny charakter stosunków kontroli, zajmują się od razu omawianiem ich pozycji względem stosunków administracyjnoprawnych [3].

Spróbuję dokonać analizy elementów przemawiających za jednym i za drugim stanowiskiem. Zanim jednak to nastąpi chciałbym powiedzieć słów kilka o samym pojęciu stosunku prawnego. Jest rzeczą oczywistą, że przyjęcie określonego stanowiska w tym względzie zdeterminuje całe dalsze rozważania. Pragnę oprzeć się przede wszystkim na koncepcji stosunku prawnego i dalej administracyjnoprawnego przedstawionej przez J. Filipka w jego pracy pt. *Stosunek administracyjnoprmvny*[4], pamiętając także o stanowiskach innych autorów [5].

Mimo pewnych różnic autorzy zajmujący się zagadnieniem stosunku prawnego zgodni są w następujących kwestiach: ze stosunkiem prawnym według nich mamy do czynienia: 1) gdy istnieją dwa podmioty, 2) pomiędzy nimi zachodzą swoiste powiązania prawne wyrażające się tym, że uprawnieniom jednego odpowiadają określone obowiązki drugiego i odwrotnie, 3) ten stan rzeczy znajduje podstawę i jest uwarunkowany istnieniem w tym zakresie przepisów prawa.

Na podstawie powyższego należy, w celu uniknięcia nieporozumień, rozgraniczyć dwie sprawy: rozróżnienie stosunków prawnych i faktycznych oraz czynności prawnych i faktycznych. Stosunek prawny zakłada istnienie pomiędzy stronami pewnych uprawnień lub obowiązków do podejmowania czynności faktycznych. Mogą to być uprawnienia lub obowiązki do podejmowania jednej lub szeregu czynności faktycznych. Uprawnienia lub obowiązki do podejmowania szeregu czynności faktycznych występować będą z reguły w przypadku stosunku prawno-procesowego. Wtedy to realizacja uprawnień i obowiązków stron niekiedy wręcz wymaga podejmowania szeregu działań. Jak więc widać, również czynności faktyczne mogą być przejawem istnienia między dwoma podmiotami stosunku prawnego, mimo iż ich istotą jest to, że nie są nastawione bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych[6]. Czy może istnieć sto-

[3] H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa,* Warszawa 1970, s. 152 *i* n.

[4] J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny,* Kraków 1968, s. 95 i n.

[5] F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym.* Zeszyty Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 45 i n.

[6] J. Starościak, *Prawo administracyjne,* Warszawa 1969, s. 233. Zespół Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego UJ, Prawo administracyjne (skrypt), Kraków 1968, s. 103.

sunek prawny między stronami, który nie musi doprowadzić do żadnych skutków faktycznych lub prawnych? Wydaje mi się, że na to pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco. Do tego, aby stosunek prawny zaistniał, wystarczy wyłącznie powstanie możliwości realizacji przez strony swych uprawnień i obowiązków, a wcale nie jest wymagane, aby taka realizacja nastąpiła.

Z kolei w przypadku, gdy stosunek prawny upoważnia do podjęcia czynności prawnych (np. wydanie decyzji) może na jego tle wystąpić szereg czynności faktycznych, które do skutków prawnych bezpośrednio nie prowadzą. Gdy więc w stosunkach między dwoma podmiotami stwierdzimy przede wszystkim występowanie działań faktycznych, nie przesądza to jeszcze o braku stosunków prawnych między tymi stronami.

Ażeby lepiej oddać wspomnianą różnorodność poglądów na to, czy stosunki zachodzące na gruncie wykonywania kontroli pomiędzy podmiotem kontrolowanym a kontrolującym mają charakter prawny czy też ograniczają się jedynie do powiązań natury faktycznej przedstawię dwa krańcowe w tej mierze poglądy, z których każdy teoretycznie jest możliwy do uzasadnienia. Pierwszy, nazwijmy go poglądem A, przyjmuje, że stosunki kontroli są zjawiskiem mającym jedynie charakter faktyczny — drugi, nazwijmy go poglądem B, w pełni uznaje prawny charakter tychże stosunków. Już obecnie, aby uniknąć dalszych niejasności chcę zaznaczyć, iż za jedynie możliwe do przyjęcia uważam stanowisko B, co postaram się udowodnić.

Argumentacja przemawiająca za uznaniem stanowiska A mogłaby brzmieć następująco: wszak czynności wykonywane przez organy kontrolne wcale nie dochodzą do świadomości kontrolowanego. Ma to miejsce w przypadku, gdy kontrola nie wykaże dewiacji w działaniu tego podmiotu. Działalność kontrolującego ogranicza się wtedy do czynności faktycznych, porównujących stan rzeczywisty z wzorcowym. Czy więc można mówić tu o nawiązaniu stosunku prawnego?

Trzeba niewątpliwie rozgraniczyć kontrolę dokonywaną na podstawie przepisów prawa (do takich należy prokuratorska kontrola przestrzegania prawa) od kontroli nie mającej takiej podstawy. Jeśli chodzi o kontrolę wykonywaną na podstawie prawa, to cała działalność (także faktyczna) organu kontrolującego wykonywana jest na podstawie przepisów prawnych. Czy to jednak przesądza o istnieniu między stronami stosunku prawnego? Według przytoczonego stanowiska A na to pytanie należałoby odpowiedzieć przecząco. Na przykład milicjant dokonujący z ukrycia radarem kontroli szybkości pojazdów na szosie działa niewątpliwie na podstawie prawa. Czy jednak między nim a kierowcą X, którzy przejechał zachowując dozwoloną szybkość zachodzą jakieś stosunki prawne? Nie, Stosunki takie powstaną dopiero wtedy, jeśli w wyniku kontroli milicjant stwierdzi przekroczenie szybkości, zatrzyma samochód i rozpocznie określone postępowanie.

Tak więc według tego stanowiska, kontrola, mimo że wykonywana na podstawie prawa, rodzi jedynie stosunki faktyczne i dopiero pośrednio, przez wydanie aktu pokontrolnego, prowadzi do konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron, do nawiązania stosunku prawnego.

Na poparcie tego poglądu można też przytoczyć argument, iż cała działalność administracji jest wykonywana na podstawie prawa. Tak więc w każdym przypadku, gdy dochodzi do skonkretyzowanej sytuacji, w której administracji przysługuje uprawnienie względem indywidualnego podmiotu wyrażające się w czysto faktycznym działaniu, któremu z reguły odpowiadają po drugiej stronie określone obowiązki — w tych wszystkich przypadkach działań podjętych na podstawie prawa, mielibyśmy do czynienia ze stosunkami prawnymi.

To stanowisko jest, moim zdaniem, nie do przyjęcia w świetle przedstawionych wyżej poglądów na stosunek prawny. Fakt, iż kontrolowany nie jest poinformowany o wykonywaniu kontroli przez organ kontrolujący, nie jest według mnie przeszkodą do uznania, iż w danym przypadku stosunek prawny istnieje. Weźmy dwie sytuacje: przytoczoną wyżej (milicjant kontrolujący z ukrycia szybkość pojazdów na szosie) oraz drugą, kiedy tej samej czynności dokonuje inna osoba (np. studenci w czasie praktyki wakacyjnej). Załóżmy ponadto, że w obu przypadkach samochody poruszają się po szosie z szybkością dozwoloną. Na zewnątrz sytuacje niczym różnić się nie będą, a przecież mimo to od razu wyczuwamy istotną zachodzącą tu różnicę. Milicjant działający na podstawie przepisów prawnych i jako organ kontroli państwowej ma możność w wypadku, gdyby nastąpiło przekroczenie szybkości, zmusić drugą stronę do określonego zachowania się, spowodować realizację jej obowiązków. W przypadku drugim nawet w razie stwierdzenia dewiacji po stronie kontrolowanego nie powstałyby żadne dodatkowe obowiązki pomiędzy stronami. Potencjalny stan napięcia prawnego w pierwszym przypadku istnieje już wcześniej. Moment stwierdzenia dewiacji powoduje jego uzewnętrznienie.

Przedstawione dotychczas uwagi dotyczą przypadku specyficznego choć nie odosobnionego. W wielu jednak sytuacjach osoba kontrolowana zdaje sobie sprawę z faktu przeprowadzanej w stosunku do niej konkretnej kontroli i wówczas podnoszone wyżej wątpliwości nie mają miejsca.

Jak widzimy, już fakt, iż na podstawie prawa jakiś podmiot ma pewne uprawnienia wobec drugiego i ten drugi z kolei obciążony jest odpowiadającymi tym uprawnieniom obowiązkami, przesądza o tym, iż pomiędzy tymi podmiotami istnieje stosunek prawny. Oczywiście warunkami koniecznymi do powstania takiego stosunku będą także: konkretyzacja sytuacji i stron oraz powstanie między nimi tego swoistego stanu napięcia, w którym zachodzi możliwość zrealizowania określonych odpo-

wiadających sobie uprawnień i obowiązków. Gdy warunki te zostają spełnione, stosunek prawny istnieje.

Zupełnie nieistotną przesłanką jest w tym wypadku sprawa realizacji tych uprawnień i obowiązków. Co więcej moment ich pełnej realizacji będzie momentem, w którym stan napięcia pomiędzy podmiotami znika. Mogą w tej chwili powstać inne stosunki, ale ten, który nas interesował przestaje istnieć [7].

Wspomniane wyżej konieczne i wystarczające przesłanki powstania stosunku prawnego istnieją także w przypadku wykonywania kontroli. I tak w podanym przykładzie z milicjantem mocą przepisów prawnych ma on, co więcej, Milicja Obywatelska, a więc każdy milicjant jako jej funkcjonariusz ma uprawnienie do dokonywania kontroli na szosach. Na użytkownikach dróg na mocy tychże przepisów spoczywa obowiązek poddania się takiej kontroli. Ostateczna konkretyzacja podmiotów i powstanie stosunku nastąpi z chwilą pojawienia się danego użytkownika w zasięgu obowiązywania na drodze publicznej maksymalnej szybkości. Przy tym sprawą zupełnie nieistotną będzie tu kwestia, czy milicjant faktycznie dokonywał w tym czasie kontroli szybkości danego pojazdu. Mógł być zajęty wypisywaniem mandatu innemu użytkownikowi lub po prostu nie był obecny. Mimo to stosunek prawny zaistniał. Faktyczne zetknięcie się dwóch podmiotów nie jest do tego konieczne.

Wydaje mi się, że doszliśmy tu do ważnego zagadnienia zasygnalizowanego na wstępie, a mianowicie rozróżnienia między stosunkami procesowymi a materialno-prawnymi kontroli. Stosunek materialno-prawny może istnieć niezależnie od podjęcia konkretnego postępowania kontrolnego. W zależności od rodzaju takiego postępowania różnie będzie wyglądać wyrazistość tego wyodrębnienia. Moim zdaniem w przypadku prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa nie nastręczy to wielkich kłopotów.

Teraz przypatrzmy się dokładniej, jak sytuacja wygląda w owych interesujących nas zależnościach powstających na gruncie sprawowania kontroli przestrzegania prawa przez prokuratora. Zgodnie z tytułem artykułu ograniczam się jedynie do tych zagadnień. Nie znaczy to oczywiście, aby ten problem nie istniał gdzie indziej, tym niemniej wydaje mi się, że do zagadnienia tego należy podchodzić ostrożnie w zależności od rodzaju kontroli.

W świetle dotychczasowych rozważań nie ulega wątpliwości, iż można przyjąć istnienie stosunku prawnego kontroli między prokuratorem dokonującym kontroli przestrzegania prawa a podmiotem kontrolowanym. Stosunek ten polega na występowaniu szeregu powiązań natury prawnej, które uregulowane są przepisami ustawy o Prokuraturze PRL

[7] J. Filipek, op. cit., s. 95 i 106.

i kodeksu postępowania administracyjnego. Uważam, iż stwierdzenie, że prawo stwarza tu jedynie pewną sytuację prawną podmiotów kontrolujących — określa ich kompetencje — nie wystarcza.

W wielu opracowaniach dotyczących tematu powtarzają się usiłowania wyodrębnienia prawnych stosunków kontroli w jakąś specjalną kategorię. Autorzy posługują się tu różnymi metodami [8]. Jeśli jednak przyjrzeć się bliżej tym opracowaniom, to zaczynają się nasuwać wątpliwości, czy przyjęte tam kryteria są faktycznie decydujące w tej kwestii, czy postępując w sposób analogiczny nie należałoby wyodrębnić, jako z gruntu odmiennych, szeregu innych stosunków prawnych w zakresie prawa wywłaszczeniowego, lokalowego itp. Oczywiście będą tu zachodziły konieczne i wynikające z istoty danej gałęzi prawa różnice, dotyczące zarówno charakteru podmiotów, jak i treści uprawnień i obowiązków wchodzących, w skład danego stosunku. Wydaje się jednak, iż zarówno z punktu widzenia teorii, jak i praktyki nie zachodzi potrzeba wprowadzenia tego typu rozgraniczeń.

Czy stosunek prawny kontroli różni się w istotny sposób od typowych stosunków administracyjnoprawnych? Oczywiście stosunek ten ma szereg cech specyficznych wyróżniających go od innych stosunków prawnych. Pierwszą rzeczą jest sposób prawnego uregulowania. Otóż brak tu szczegółowych przepisów prawnych, które by określały wzajemną sytuację stron. Mamy postanowienia bardzo skrótowe. Wyliczenie przysługujących prokuratorowi środków kontroli jest nawet przykładowe. A pamiętajmy, że w przypadku innych rodzajów kontroli możemy nie mieć do czynienia nawet z przepisem analogicznym do art. 54 ustawy o Prokuraturze PRL [9]. Zwróćmy także uwagę na to, iż prawo pozytywne określa przede wszystkim uprawnienia przysługujące prokuratorowi i odpowiadające im obowiązki organu kontrolowanego, pomijając w zasadzie milczeniem kwestię uprawnień kontrolowanego wobec prokuratora.

Na tym specyfika kontroli się nie kończy. Przyjrzyjmy się jej bliżej na tle analizy poszczególnych elementów tych stosunków. Sprawa pierwsza to moment ich nawiązania. Momentem tym, jak wiemy, będzie chwila konkretyzacji wszystkich elementów stosunku kontroli. Z tego punktu widzenia będzie inna chwila powstania stosunków kontroli o charakterze procesowym, a inna chwila powstania stosunków kontroli o charakterze materialno-prawnym. Jeśli chodzi o stosunki procesowe to momentem ich powstania będzie moment, w którym prokurator podejmie decyzję o przeprowadzeniu kontroli.

Jak wyżej już zaznaczono, nie chodzi tu o decyzję w rozumieniu przepisów KPA, a raczej o ogólne pojęcie decyzji znane nauce administracji, a oznaczające nielosowy wybór jednej z alternatyw. Ustawa o Pro-

[8] J. Paliwoda, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa,* Warszawa 1970, s. 21 i n.

[9] Ustawa o Prokuraturze PRL z 14 IV 1967, D.U. 13, poz. 55.

kuraturze PRL mówi w art. 45 ust. 1 o podjęciu przez prokuratora stosownych czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy. Czynniki, które skłonią prokuratora do powzięcia takich czynności, mogą być różne. Ustawa wspomina o sygnałach o naruszeniu prawa, o wnioskach Prezesa Rady Ministrów czy też odpowiednich terenowych organów administracji. Ponadto mogą tu odegrać istotną rolę okresowe plany kontroli problemowych. Wszystkie te czynniki mają znaczenie jedynie pomocnicze wewnętrzne. Ostatecznie podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli wobec konkretnych organów zostało pozostawione do uznania prokuratora. Zwracam uwagę, iż nie stanowią tu żadnego wyjątku postanowienia o kontrolach dokonywanych na wniosek Prezesa Rady Ministrów czy też na wniosek odpowiednich terenowych organów administracji. I tu ostateczną decyzję podejmuje prokurator.

Należy zwrócić uwagę, jak wygląda to zagadnienie w przypadku udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Wydaje mi się, że wystarczy tu ograniczyć się do sytuacji występujących na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego. Ogólne zasady dotyczące tak zależności, jak i stosunków występujących między prokuratorem a innymi podmiotami postępowań, jak i ogólnej pozycji prokuratora, będą bowiem takie same w postępowaniach szczególnych, a nie jest celowe wdawanie się w rozważania na gruncie szczegółowych przepisów.

Ogólnie rzecz biorąc, można wyodrębnić, jak wiemy, cztery formy udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym: 1) żądanie wszczęcia postępowania, 2) udział na prawach strony w już toczącym się postępowaniu, 3) wniesienie sprzeciwu, 4) złożenie wystąpienia.

Zwracając się o wszczęcie postępowania, wnosząc sprzeciw czy wystąpienie prokurator działa w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Są to wszystko swego rodzaju środki pokontrolne, a więc uprzednio prokurator musi mieć wyrobione zdanie co do tego, czy w danym wypadku stan niezgodny z prawem istnieje [10].

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż moment nawiązania stosunku prawnego między stronami jest tu wcześniejszy i pokrywa się z chwilą podjęcia pierwszych czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy. Jeśli chodzi o formę udziału przewidzianą w art. 144 k.p.a., to należy przypomnieć, iż prawo tam przewidziane służy prokuratorowi w każdym wypadku i nie jest uzależnione od żadnych zewnętrznych warunków. Choć i tu realizowane ono będzie w przypadku zaistnienia sygnałów o naruszeniu prawa przez dany organ. Jest to pierwsze zetknięcie prokuratora z kontrolowanym. Podsumowując rozważania na temat zawiązania się procesowego stosunku kontroli — stwierdzam: niezależnie od zewnętrznych, często różnorodnych form kontroli sytuacja ta kształtuje się jednolicie. Podmiotem decydującym jednostronnie o nawiązaniu się ta-

[10] H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 219.

kiego stosunku procesowego jest zawsze prokurator. Momentem nawiązania go jest zawsze moment podjęcia przez niego pierwszych czynności zmierzających do wyjaśnienia sprawy. Podkreślam jeszcze raz, iż cechą charakterystyczną jest brak tu jakichkolwiek ścisłych sformalizowanych wymogów w tym względzie.

Jaka natomiast jest chwila nawiązania się stosunków materialno-prawnych kontroli występujących w tym stadium. Czy stosunki te powstają równocześnie z procesowymi? O zachodzeniu stosunków materialno-prawnych kontroli możemy mówić jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego (rozpoczęciem stadium wyjaśniającego). Stosunki te powstaną z chwilą gdy nastąpi pełna konkretyzacja podmiotu kontrolowanego i kontrolującego oraz sytuacji faktycznych, w jakich kontrola może nastąpić. Od tej chwili istnieć będzie uprawnienie prokuratora do podjęcia i przeprowadzenia kontroli wobec konkretnej jednostki, oraz obowiązek tej ostatniej do poddania się kontroli. Stosunek ten z reguły prowadzi do podjęcia czynności kontrolnych, ale możliwa jest sytuacja, kiedy mimo istnienia stosunku materialno-prawnego kontroli postępowanie kontrolne wszczęte nie zostanie i nie nawiążą się stosunki o charakterze procesowym. Będzie to miało miejsce, gdy prokurator po prostu nie podejmie kontroli danego podmiotu.

Jak już nadmieniłem według przepisów ustawy o prokuraturze kontrolę przestrzegania prawa wszczyna się z urzędu lub na wniosek. Oczywiście zasadą jest wszczynanie kontroli z urzędu po powzięciu przez prokuratora wiadomości o naruszeniu prawa. Chcę tu zwrócić uwagę na interesujące z naszego punktu widzenia zagadnienie. Otóż w myśl przepisu art. 45 ustawy z chwilą powzięcia takiej wiadomości po stronie prokuratora powstaje możliwość wszczęcia postępowania kontrolnego. Jest rzeczą pewną, że po otrzymaniu sygnału, o którym mowa, prokurator musi dokonać jego oceny i zdecydować, czy powinien on skutkować podjęcie postępowania. Mamy tu więc pozostawioną prokuratorowi pewną sferę uznania.

Zwracam uwagę, że chwila powzięcia sygnału nie jest równoznaczna z chwilą wszczęcia kontroli. Stwarza on taką możliwość, jednak wszczęcie postępowania kontrolnego może nastąpić w terminie późniejszym (np. gdy sygnały takie się powtórzą) lub nie nastąpi w ogóle.

Sytuacja omówiona powyżej jest najbardziej typową sytuacją. Oprócz niej nie sposób jednak nie dostrzec zagadnienia tzw. kontroli problemowych, to jest kontroli przestrzegania prawa przez określone organy lub w określonych zagadnieniach. Kontrole takie podejmowane są po pierwsze przez Prokuratora Generalnego na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra (art. 42 ust. 3 ustawy o Prok.) lub przez prokuratorów innych szczebli na wniosek rady narodowej odpowiedniego stopnia (art. 43 ust. 2 ustawy o Prok.) i po drugie, na podstawie okresowych planów przeprowadzania kontroli.

W obu tych przypadkach warunkiem koniecznym wszczęcia kontroli jest najpierw wniosek odpowiedniego organu, po wtóre zatwierdzenie planu kontroli. Na taką rolę zdarzeń wskazuje zarówno obowiązujący stan prawny, jak i istniejąca praktyka.

Ich znaczenie porównać można z rolą, jaką w sytuacji omówionej wcześniej odgrywają sygnały o naruszeniu prawa. Powodują one możliwość wszczęcia kontroli, lecz w przeciwieństwie do sygnałów o naruszeniu prawa nie konkretyzują sytuacji prawnej dwóch podmiotów (tj. prokuratora i organu, z którego działalnością wiąże się określona wiadomość). Nie zapominajmy jednak, że chodzi tu tylko o kontrolę określonych problemów lub kontrolę działalności określonego rodzaju organów, a nie organów ostatecznie zindywidualizowanych.

Z chwilą wszczęcia kontroli między prokuratorem a jednostką kontrolowaną zawiązuje się szereg nowych zależności, o których będzie mowa poniżej. Jednak zaznaczam raz jeszcze, że już zaistnienie jednej z wyżej wymienionych grup przesłanek powoduje, iż zostają spełnione warunki do powstania stosunku prawno-materialnego kontroli, będącego ewentualną podstawą do nawiązania procesowego stosunku kontroli.

Czy oznacza to, iż uprawnienie do przeprowadzenia badań przysługuje prokuratorowi już od chwili wydania ustawy? Stanowisko takie nie jest słuszne. To prawda, że z chwilą wydania ustawy prokurator uzyskał ogólne uprawnienie do wszczynania kontroli, jednak tylko w określonych sytuacjach. Ponadto powinna do niego dojść wiadomość o naruszeniu prawa lub powinien żądać przeprowadzenia kontroli przez przewidziany w ustawie organ. Praktyka dodała jeszcze przypadki zatwierdzenia okresowego planu kontroli. Dopiero ziszczenie się potrzebnej sytuacji faktycznej i któregoś z tych dopiero co wymienionych warunków stwarza po stronie prokuratora możliwość przedsięwzięcia określonych czynności wobec konkretnej jednostki. Czynnościom tym obowiązana jest podporządkować się strona druga.

Przejdźmy teraz do dalszych części rozważań. Z chwilą wszczęcia postępowania rozpoczyna się wspomniane stadium wyjaśniające kontroli, w trakcie którego prokuratorowi przysługuje szereg dalszych uprawnień, tym razem o charakterze procesowym, względem podmiotu kontrolowanego.

Wzajemne powiązanie pomiędzy obiema stronami stosunku kontroli, ich uprawnienia i obowiązki, pozycja względem siebie będą różne w zależności od tego, w jakim ze wspomnianych na wstępie stadiów cyklu kontrolnego oba te podmioty będą występować. Różnica jest na tyle duża, iż w pełni uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż możemy mówić o dwóch odrębnych rodzajach stosunków prawnych procesowych kontroli. Pierwszy to stosunki występujące w stadium wyjaśniającym kontroli. Drugie to te, które powstają na gruncie stosowania środków pokontrolnych. Cechą wspólną tych stosunków jest to, iż mogą w obu przy-

padkach występować te same podmioty i że z chwilą zakończenia stosunku grupy pierwszej może powstać przesłanka faktyczna do nawiązania stosunku grupy drugiej. Na tym jednak wzajemne powiązania się kończą. Stosunki nawiązujące się w wyniku przeprowadzenia kontroli nie są już, jak znowu wyżej zaznaczono, stosunkami kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu. Być może właściwiej byłoby tu mówić o stosunkach pokontrolnych. Z drugiej jednak strony w tym pojęciu mieściłyby się wszystkie stosunki nawiązujące się w wyniku kontroli, o których wspomniałem na wstępie. Wydaje mi się więc, iż nie będzie wielką nieścisłością, gdy i w tym przypadku będziemy mówić o stosunkach kontroli, akcentując tym samym wspomniany już wyżej ich związek ze stosunkami kontroli w poprzednim stadium.

Jeśli chodzi o stosunki występujące w stadium wyjaśniającym, to prokurator zajmuje tu pozycję wyraźnie uprzywilejowaną. Ustawa o Prokuraturze PRL wyraźnie akcentuje i wymienia szereg uprawnień, które mu przysługują. Do najważniejszych w myśl art. 54 ust. 1 ustawy należą: prawo żądania nadesłania lub przedstawienia akt, wszelkich niezbędnych dokumentów i pisemnych wyjaśnień, prawo żądania wyjaśnień ustnych, żądania przesłuchania świadków, prawo zasięgania opinii biegłych oraz prawo zbierania, jak stanowi ustawodawca, innych niezbędnych materiałów. Wszystkim tym uprawnieniom odpowiadają po stronie jednostki kontrolowanej określone obowiązki.

Ustawa pomija natomiast w zasadzie milczeniem kwestię praw przysługujących jednostce kontrolowanej. Powstaje więc pytanie: czy i jakie gwarancje prawne przysługują takim podmiotom. Będzie tu chodziło w szczególności o prawo do własnej wypowiedzi, do przedstawienia własnego stanowiska w kwestii będącej przedmiotem postępowania wyjaśniającego, a także o gwarancje typu procesowego, zmierzające do zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania kontrolnego, mające zabezpieczyć organ przed ewentualną samowolą kontrolującego.

Otóż pewną niepełną zresztą odpowiedź w tej sprawie daje ustęp 3 artykułu 54 wspomnianej ustawy stanowiąc o odpowiednim zastosowaniu w postępowaniu wyjaśniającym przepisów k.p.a. A więc między innymi znajdą tu zastosowanie przepisy o prawie odmowy zeznań i odmowy odpowiedzi na pytania przez jednostkę kontrolowaną oraz o obowiązku kontrolera uprzedzenia o odpowiedzialności za złożenie fałszywych zeznań. Ma to na celu zapewnienie prawidłowości postępowania kontrolnego, lecz nie zastąpi prawa do żądania podjęcia czynności mających na celu sprawdzenie tego postępowania, czy też innych środków mogących aktywnie wpłynąć na stanowisko prokuratora. Ustawa nie przewiduje także wyraźnie prawa do wypowiedzi i określenia własnego stanowiska przez organ kontrolowany.

Mimo to w pełni uzasadnione wydaje mi się stanowisko zajęte przez J. Filipka w jego pracy na temat założeń strukturalnych procesu admini-

stracyjnego, gdzie stwierdza między innymi: „[...] jednocześnie i osoby te (chodzi o osoby reprezentujące jednostkę kontrolowaną — przyp. aut.) nie są pozbawione uprawnień, w zasadzie mogą aktywnie uczestniczyć w działalności kontrolnej zmierzającej do ustalenia stanu faktycznego. Obie strony uczestniczące w procesie kontroli powinny też przestrzegać ogólniejszych zasad regulujących w szerszym lub węższym zakresie tryb i sposób ich działania" [11]. Stanowisko to jest jedynym, możliwym do przyjęcia. Pamiętajmy o tym, że w myśl art. 5 ustawy o Prokuraturze PRL prokurator zobowiązany jest do przestrzegania zasady bezstronności, a także o tym, że omawiane obecnie stosunki kontroli służą specyficznym celom. Chodzi tu przecież o odpowiedź na pytanie, czy pewien stan faktyczny jest zgodny z zakładanym wzorem. Realizacji tego celu służą wszystkie uprawnienia i obowiązki stron w postępowaniu. Stanowisko odmienne, odmawiające stronie kontrolowanej prawa wypowiedzi co do przedmiotu kontroli, stałoby w jaskrawej sprzeczności z tym celem. Pamiętajmy także, że na rzecz kontrolowanego może przemawiać zagwarantowane ogólnymi przepisami prawa generalne domniemanie swobód podmiotowych. Ich każdorazowe uszczuplenie wymaga odrębnego przepisu upoważniającego organ kontrolujący do działania w tym zakresie. Stąd też, wskazując przede wszystkim na uprawnienia prokuratora, ustawodawca uznał po prostu, iż tu należy położyć nacisk i że należy przede wszystkim zapewnić prokuratorowi możliwość wykonywania zadań przez zmuszenie organu kontrolowanego do współdziałania. Absolutnie zaś nie wynika z tego, że uznał za stosowne pozbawić ten organ uprawnień zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego. Gdyby z jakichś względów podmiot kontrolowany został pozbawiony prawa wypowiedzi to pamiętać musimy, że będzie miał on po pierwsze, możliwość złożenia skargi na działalność prokuratora — do prokuratora wyższego stopnia. Skarga ta może dotyczyć także kwestii procesowych. W jej wyniku zostanie podjęta superkontrola mająca na celu sprawdzenie zasadności ustaleń prokuratora niższego szczebla, jego bezstronności, jak i prawidłowości podejmowanych w toku postępowania wyjaśniającego czynności. Superkontrola może być jednak podjęta bez jakiejkolwiek inicjatywy strony. Ma ona charakter wewnętrzny mając na celu zapewnienie prawidłowości funkcjonowania prokuratury i pomoc prokuratorom niższego szczebla. To oczywiście nie przeszkadza uważać jej za środek mogący przyczynić się do zapewnienia podmiotom kontrolowanym realizacji ich uprawnień.

Wyraźne przepisy o superkontroli zawiera Regulamin powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL (zarządzenie nr 11/69 Prokuratora Generalnego). Otóż w myśl tych przepisów wskazane jest przeprowadzenie kontroli sprawdzających skuteczność poprzednich. Oprócz

[11] J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego, Studia z dziedziny prawa administracyjnego,* 1971, s. 194.

tego instrukcja zawiera kilka postanowień świadczących o dokonywaniu przez organy wyższe prokuratury oceny działalności prokuratorów jako organów kontrolnych. I tak organy wyższego stopnia dokonują sukcesywnie ogólnej oceny zarządzanych przez nią kontroli przeprowadzanych przez prokuratury niższego stopnia i przekazują tym prokuratorom oceny, a w razie potrzeby wyjaśnienia dotyczące problemów prawnych. Do tych przepisów należy również postanowienie, iż środki prawne wnoszone do organów administracyjnych stopnia wyższego niż jednostka organizacyjna prokuratury podlegają aprobacie prokuratora nadrzędnego.

Ponadto, jeśli mowa o specyficznym sposobie uregulowania kwestii gwarancji prawnych podmiotu kontrolowanego nie sposób odrywać się od specyficznego charakteru stosunków kontroli w drugim etapie cyklu kontrolnego. Otóż, jak już powiedziałem, w wyniku stwierdzenia w postępowaniu wyjaśniającym dewiacji, prokurator ma prawo wnieść środki pokontrolne w postaci sprzeciwu lub wystąpienia, ewentualnie zwrocie się o wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Do rozpatrzenia tego wniosku właściwy jest właśnie organ kontrolowany lub organ nad nim nadrzędny. W przypadku więc, gdyby zaistniała sytuacja, że w toku postępowania wyjaśniającego organ ten został pozbawiony możliwości wypowiedzenia się i na skutek tego ustalenia prokuratora nie są zgodne z jego poglądem na sprawę, to może po prostu nie uwzględnić w swej działalności postulatów zgłoszonych przez prokuratora. I to, wydaje mi się, także, choć pośrednio, umacnia pozycję organu kontrolowanego i uzasadnia obecne uregulowanie ustawowe służących mu gwarancji prawnych.

Stosunki prawno-procesowe kontroli występujące w stadium wyjaśniającym (na gruncie postępowania kontrolnego) kończą się w momencie uznania przez prokuratora danej kwestii za wyjaśnioną. W tej samej chwili ustają materialno-prawne stosunki kontroli, które stanowiły podstawę nawiązania owych stosunków procesowych. I znowu nie mamy tu jakiegoś formalnego aktu, który by kończył postępowanie wyjaśniające.

Szczegółowe wyliczenie możliwych sytuacji zawiera § 412 wspomnianego regulaminu. Ogólnie można je podzielić na dwie grupy: 1) Gdy naruszenie prawa nie zostało stwierdzone (uznanie ingerencji prokuratora za przedwczesną na podstawie art. 45 ust. 3 ustawy o Prokuraturze PRL, uznanie danej czynności, aktu za zgodne z prawem). W tych przypadkach badany cykl kontrolny zostaje zakończony. 2) Sytuacje gdy zostaje stwierdzone naruszenie prawa (wniesienie sprzeciwu, wystąpienia i zastosowanie innych wskazanych w ustawie środków).

Podsumowując stwierdzamy, że stadium wyjaśniające kontroli, mające rozstrzygać zagadnienie, czy zostało naruszone prawo, kończy się udzieleniem odpowiedzi na to pytanie. Gdy jest ona przecząca z chwilą tą ustają wszelkie powiązania pomiędzy jednostką kontrolowaną a prokuratorem w danym cyklu kontroli. W przypadku odpowiedzi twierdzącej sprawa się komplikuje. Odpowiedź taka stanowi bowiem przesłankę faktyczną do za-

stosowania środków pokontrolnych, a tym samym przesłankę nawiązania nowych zależności między pewnymi podmiotami.

Przypatrzmy się bliżej tym nowo nawiązanym stosunkom. Z jednej strony występuje tu zawsze prokurator, z drugiej jednostka kontrolowana, bądź jednostka nad nią nadrzędna. Zależy to od uznania prokuratora, chyba że istnieją ograniczenia ustanowione przez przepisy szczególne (art. 46 i 52 ustawy o Prok. oraz § 415 regulaminu). Mimo jednak tego iż, jak widzimy, mogą tu występować te same strony, ich wzajemne położenie będzie zupełnie odmienne niż w przypadku stadium wyjaśniającego. Prokurator pozbawiony jest tu możliwości jakiegokolwiek władczego działania[12]. Przysługuje mu jedynie prawo żądania udzielenia w określonym terminie odpowiedzi na wniesiony przez niego środek.

Z drugiej strony uprawnieniu temu po stronie organu kontrolowanego odpowiada obowiązek załatwienia sprawy w terminie. Dodajmy do tego przepis § 416 regulaminu, według którego, jeśli właściwy organ nie uwzględni sprzeciwu (innego podobnego środka) od aktu niezgodnego z prawem, a prokurator nie zgadza się z tym stanowiskiem, skarży ponownie ten sam akt do organu wyższego stopnia.

Mamy więc obraz nowych więzów prawnych, przy czym inne jest nie tylko wzajemne ustawienie występujących tu podmiotów. Inny jest także cel, któremu służą składające się na ten stosunek uprawnienia i obowiązki. Chodzi tu o ustosunkowanie się do zgłoszonych przez prokuratora wniosków, przy czym rozstrzygnięcie merytoryczne pozostawiono w rękach organu kontrolowanego. Prokuratorowi przysługuje jedynie prawo wnoszenia wniosku i żądania jego rozpatrzenia. Chciałbym tu zwrócić z jednej strony uwagę na podobieństwo tego stosunku do innego rodzaju stosunków, do stosunków administracyjnoprawnych procesowych. Być może jest to podobieństwo do pewnego stopnia zewnętrzne, nie chodzi tu przecież o konkretyzację czyichś praw czy obowiązków.

Z drugiej strony chciałbym zauważyć, iż uprawnienie prokuratora ograniczające się tylko do składania wniosków jest charakterystyczne dla różnych stosunków procesowych, w których bierze on udział.

Stosunki drugiego stadium cyklu kontrolnego nawiązują się z chwilą wniesienia środka pokontrolnego. Wydaje mi się jednak, że i w tym stadium, podobnie jak na gruncie postępowania sensu stricto, możemy mówić o stosunkach prawnych kontroli o charakterze materialnym. Powstaną one niezależnie od faktu wniesienia środka pokontrolnego. Zadecyduje o tym istnienie samej możliwości wniesienia przez prokuratora takiego środka i obowiązku drugiej strony do jego przyjęcia i rozpatrzenia. Możliwość taka powstaje w momencie stwierdzenia dewiacji w działaniu organu kontrolowanego, a więc już w chwili zakończenia stadium wyjaśniającego. Ewentualna jej realizacja i wniesienie środka pokontrolnego po-

[12] H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 153.

woduje powstanie stosunku o charakterze procesowym. Wszystkie stosunki charakterystyczne dla tego stadium kończą się z chwilą pełnej realizacji istniejących uprawnień i obowiązków.

Powstaje jednak pewna wątpliwość. Wszak prokuratorska kontrola przestrzegania prawa jest wykonywana w bardzo zróżnicowanych formach. Oprócz wspomnianych już wyżej czterech form przewidzianych przepisami k.p.a. i kontroli przestrzegania prawa przez terenowe organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa państwowe oraz inne określone w ustawie o prokuraturze jednostki organizacyjne i organizacje, istnieje jeszcze kontrola uchwał rad narodowych, a także kontrola przez Prokuratora Generalnego aktów prawnych wydawanych przez ministrów. Czy dotychczasowe rozważania odnoszą się do wszystkich tych form? Otóż bliższa ich analiza wskazuje, iż te różnorodne formy działania są przejawem jednolitych w swej istocie prawnych stosunków kontroli. Są to kontrole wyodrębnione ze względu na rodzaj podmiotów, których dotyczą. Z tych też względów są to kontrole o niepełnym, ograniczonym zakresie, zawierające pewne odrębności. Z interesującego nas punktu widzenia nie są to jednak różnice istotne.

Jeśli chodzi o kontrolę legalności uchwał rad narodowych to ustawa o Prokuraturze PRL w art. 55 wyraźnie stanowi, iż znajdują tu odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące przebiegu postępowania wyjaśniającego, jak i załatwiania wniesionego przez prokuratora sprzeciwu. Natomiast w przypadku dokonywania przez Prokuratora Generalnego kontroli aktów prawnych o charakterze ogólnym lub wytycznych wydanych przez ministra, mimo iż w ustawie nie ma analogicznego przepisu regulującego wprost sposób postępowania w trakcie wyjaśniania sprawy, prokurator może czerpać swe uprawnienia z art. 6 ust. 1 ustawy o Prokuraturze PRL, zobowiązującego wszystkie organy administracji państwowej do udzielania mu pomocy w sprawowaniu jego funkcji[13].

Po tej dosyć szczegółowej analizie stosunków charakterystycznych dla procesu kontroli nadszedł chyba czas na ogólniejszą refleksję. Na gruncie materialno-prawnych stosunków kontroli rodzą się prawno-procesowe stosunki kontroli. Wydaje mi się, że w tym miejscu należy z całą stanowczością podkreślić właśnie ów procesowy charakter badanych stosunków kontroli występujących na gruncie cyklu kontrolnego. Niezależnie od tego, które stadium tego cyklu będziemy badać, musimy stwierdzić, iż wszelkie uprawnienia i obowiązki składające się na treść procesowych stosunków kontroli mają ten charakter. Dotyczą one jedynie sposobu postępowania, mają na celu umożliwienie przeprowadzenia procesu kontrolnego.

Podobieństwa w stosunku do administracyjnoprawnych stosunków procesowych można się doszukać zarówno w momencie i sposobie nawią-

[13] J. Smoleński, op. cit., s. 269.

zania tych stosunków, dalej w sposobie skrótowego, uproszczonego uregulowania w ustawie, czy też wreszcie w fakcie, iż podobnie jak w przypadku administracyjnego stosunku procesowego tak i tu mamy zawsze do czynienia z jednakowym uregulowaniem tego stosunku, niezależnie od tego, jakie sprawy będą przedmiotem kontroli. Pewną cechą wspólną jest także to, iż podobnie jak stosunek procesowy administracyjny tak i stosunek kontroli może doprowadzić zawsze do dwojakiego rozstrzygnięcia w przedmiocie materialnych uprawnień lub obowiązków stron, stanowiących jego przesłankę.

Tym niemniej oczywistą rzeczą jest, iż występujące tu różnice są na tyle zasadnicze, że nie pozwalają na włączenie stosunków kontroli do grupy administracyjnoprawnych stosunków procesowych. Uzasadniają wyodrębnienie administracyjnoprawnych stosunków kontroli jako kategorii w pewnym stopniu odrębnej.

1) Inny jest cel stosunku administracyjno-procesowego. Zmierza on do konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron. Tymczasem w przypadku stosunku kontroli mamy do czynienia ze zgoła odmiennym celem: chodzi o sprawdzenie, o porównanie stanu faktycznie istniejącego ze stanem wzorcowym.

2) Mimo iż w obu przypadkach uregulowanie jest skrótowe, tym niemniej brak jest w stosunku kontroli tak wyraźnego sformalizowania poszczególnych elementów stosunku, jak ma to miejsce w przypadku stosunków procesowych administracyjnoprawnych.

3) Należy przypomnieć, iż dokładniej omówiony powyżej wzajemny układ dwóch podmiotów, stron stosunków, także jest w obu przypadkach stosunków w pewnym stopniu odmienny.

Na omówienie zasługuje jeszcze jedna kwestia. Wszelkie procesowe stosunki administracyjnoprawne powstają na podstawie materialno-prawnych stosunków administracyjnych, zachodzących między tymi samymi podmiotami. Jest to nawet cecha, którą stawia się jako jedną z podstawowych odróżniających stosunki procesowe administracji od innych stosunków procesowych. W przypadku kontroli, jak już powiedziałem, takie zależności również istnieją. Nie są to jednak jedyne stosunki, na których opierają się procesowe stosunki kontroli.

Dla uzasadnienia tego twierdzenia niech mi będzie wolno w tym miejscu przytoczyć poglądy J. Homplewicza zawarte w jego pracy na temat kontroli administracji: „[. . .] Owe wszystkie prawne stosunki kontroli, nawet te podstawowe, tkwią w olbrzymim kontekście stosunków prawnych realizacji obowiązującego prawa — i wtedy one wszystkie, te stosunki kontrolne jawią się już jako stosunki refleksowe, wtórne dla wszelkich prawnych stosunków realizacji prawa [...]" [14].

[14] J. Homplewicz, *Kontrola administracji — problematyka teoretyczna,* Kraków 1974, s. 96.

Tak więc tą drogą stosunki kontroli są stosunkami procesowymi opartymi na stosunkach materialnych łączących podmiot kontrolowany z jakąś trzecią jednostką. Sytuacja ta może przypominać w pewnym stopniu sądowy stosunek procesowy, choć oczywiście jest to podobieństwo bardzo dalekie. Kontrola może także dotyczyć, jak mówiliśmy, prawidłowości stosunków procesowych i w tym przypadku jej powiązanie ze stosunkiem materialnym będzie jeszcze bardziej skomplikowane, bardziej pośrednie.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę: pozwoliłem sobie użyć określenia administracyjnoprawne stosunki kontroli. Czy wprowadzenie pierwszego elementu tej nazwy jest w pełni uzasadnione? Moim zdaniem, oprócz wskazanych w innych miejscach podobieństw, za przyjęciem takiego stanowiska przemawia jeszcze jeden, choć być może drugorzędny, argument. Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa ma przecież na celu czuwanie nad prawidłowością stosunków administracyjnoprawnych, nad prawidłowością działania administracji. Tym samym związki między tą kontrolą a wykonywaniem administracji są bardzo silne. Wydaje się, że w tej sytuacji nie byłoby w pełni prawidłowe tworzenie obok stosunków administracyjnoprawnych, czy też cywilnoprawnych kategorii stosunków prawno-kontrolnych. Uznalibyśmy bowiem w ten sposób, że różnica pomiędzy wszystkimi tymi trzema kategoriami jest równie głęboka.

LES RELATIONS JURIDIQUES LIANT LE SUJET CONTRÔLANT ET LE SUJET CONTRÔLÉ DANS LE CAS DU CONTRÔLE PAR LE PROCUREUR DE L'OBSERVATION DE DROIT

Résumé

Les considérations enfermées dans l'article concernent les relations ayant lieu sur le terrain de l'exercise du contrôle du procureur de l'observation de droit entre le procureur et l'unité contrôlée. Elles sont menées sur la base du nommé cycle de contrôle, par quoi on comprend un segment de l'activité de contrôle à partir de la mise en mouvement de la procédure de contrôle jusqu'à fournir au procureur la réponse sur la mesure présentée après le contrôle. Dans ce cadre on a distingué deux stades du cycle d'après le contrôle:

1) le stade de la procédure de renseignement (ici est enfermée toute la procédure de contrôle sensu stricto) et

2) le stade de l'application des mesures d'après le contrôle.

Toutes les relations ayant lieu ici ont le caractère de procès. Ce sont elles qui constituent l'objet essentiel de nos considérations. Evidemment outre cela, s'il y a le besoin, je m'occupe dans l'article aussi de la question des relations ayant le caractère matériel-juridique existant indépendemment du cycle de contrôle donné.

Dans la première partie de cette élaboration est enfermée la discussion sur la notion elle-même de la relation juridique et les réflexions sur le thème de la relation du contrôle et on a présenté des arguments plaidant pour et contre le ca-

ractère juridique de ces relations. Ensuite on donne l'analyse des éléments particuliers des relations juridiques du contrôle de procureur de l'observation de droit. On a consacré un peu plus de place à la problématique des garanties juridiques du sujet contrôlé. La Loi sur la Magistrature Debout de la République Populaire de Pologne en principe passe sous silence sa position dans la relation du contrôle.

Dans la dernière partie de l'élaboration il y a une comparaison des relations de procès de contrôle avec les relations administratives — processuelles.